Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8638**
16. Wahlperiode 12. 03. 2008

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht über die Ergebnisse des PPP-Eignungstests zur Wiedererrichtung des Berliner Stadtschlosses/Bau des Humboldt-Forums im Schlossareal

Die Bundesregierung hat am 4. Juli 2007 das vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vorgelegte Konzept zur „Wiedererrichtung des Berliner Stadtschlosses“ und damit zum Bau des Humboldt-Forums im Berliner Schlossareal beschlossen.

Unter anderem wurde festgelegt, dass neben der Aufstellung der Unterlagen nach § 24 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) unter Beteiligung externer Fachleute die Eignung des Projektes zur Durchführung in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP, engl. PPP) geprüft wird. Hiermit wurde die PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt.

Die Ausschüsse für Kultur und Medien und für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie der Haushaltsausschuss (vgl. Ausschussdrucksache 16/3437 zur Sitzung am 7. November 2007) wurden über den Sachstand informiert. Der Deutsche Bundestag hat mit Beschluss vom 13. Dezember 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7488) um zeitnahe Unterrichtung über die Ergebnisse der Prüfung gemäß § 7 BHO gebeten.

Zwischenzeitlich ist die Untersuchung abgeschlossen und das Ergebnis liegt vor.

Ziel der Untersuchung ist eine belastbare Aussage über die grundsätzliche Eignung des Projekts als Maßnahme in öffentlich-privater Partnerschaft. Die Gutachter kamen zum Ergebnis, dass eine PPP-Eignung unter den vorliegenden Rahmenbedingungen eindeutig abzulehnen ist.

Entscheidend für das Ergebnis sind vor allem die bestehenden Rahmenbedingungen und Anforderungen, nach denen die baulichen Spezifikationen des Schlosses/Humboldt-Forum detailliert definiert werden. Wesentlich ist, dass der Handlungsspielraum eines möglichen privaten Partners angesichts der konkreten und detaillierten Vorgaben hinsichtlich Kubatur, baulicher Struktur und Fassaden sowie weiterer detaillierter Vorgaben des Bebauungskonzeptes im konkreten Fall stark eingeengt ist.

Nur im Falle eines positiven Ergebnisses des PPP-Eignungstests wäre ergänzend eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden, um die Beschaffungsvarianten (Eigenbaumaßnahme und PPP) unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vergleichbar gegenüber zu stellen.

Auf den beigefügten Ergebnisbericht der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wird Bezug genommen.

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwickluung vom 11. März 2008 gemäß Beschluss vom 13. Dezember 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7488).

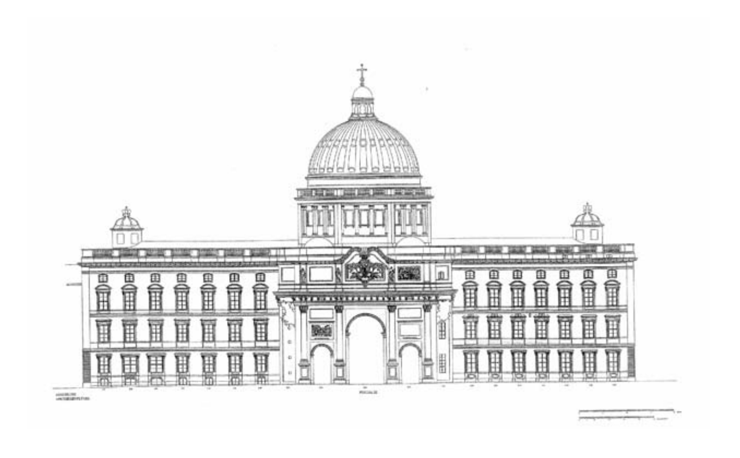
PRICEWATERHOUSECOOPERS

PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

PPP-Eignungstest für das Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin

Ergebnisbericht

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Berlin



Auftrag: 0.0501824.001

Inhaltsverzeichnis Seite

Einleitung

I. Auftragsgegenstand

PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) beauftragt, die Eignung für Planung, Errichtung, Betrieb und Finanzierung des Humboldt-Forums im Schlossareal Berlin als Public Private Partnership (PPP) -Projekt zu untersuchen. Ziel der beauftragten Untersuchung ist es, mit Hilfe eines sogenannten PPP-Eignungstests, eine belastbare Aussage über die PPP-Eignung des Humboldt-Forums zu erhalten.

Ein Eignungstest analysiert anhand qualitativer Kriterien, inwieweit ein konkretes Vorhaben geeignet ist, im Rahmen einer Public Private Partnership realisiert zu werden. Es werden unterschiedlich gewichtete Faktoren untersucht und das Vorhaben durch ein Punktesystem bewertet. Ergebnis ist eine im Verhältnis zur möglichen Gesamtpunktzahl erreichte absolute Zahl, die ober- oder unterhalb eines im Vorfeld festgesetzten Schwellenwertes liegt. Die Erreichung dieses Schwellenwertes entscheidet über die PPP-Eignung des konkreten Vorhabens. Da es sich um eine rein nicht-monetäre Betrachtungsweise handelt, wird hingegen keine Aussage über eine mögliche Wirtschaftlichkeit eines PPP-Modells im Vergleich zur konventionellen Variante getroffen. Dies ist Bestandteil einer möglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die im Fall eines positiven PPP-Eignungstests vorgenommen werden kann.

Die bisher zur Verfügung stehenden Eignungstests beziehen sich ausnahmslos auf kommunale Hochbauprojekte im Schul- oder Verwaltungsbereich. Sie können nicht sinnvoll auf ein Großvorhaben im Kulturbereich wie das Humboldt-Forum angewendet werden, da die Parameter bei Schulen und Verwaltungsgebäuden, die Einfluss auf eine PPP-Eignung haben, zu unterschiedlich im Vergleich zu dem geplanten Vorhaben sind. Deshalb wurde in einem ersten Schritt ein spezieller Eignungstest konzipiert, der auf Großvorhaben im Kulturbereich anwendbar ist. In einem zweiten Schritt wird das Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin anhand dieses Eignungstest bewertet, so dass im Ergebnis eine Aussage über die PPP-Eignung des geplanten Vorhabens erzielt werden kann.

Die Entwicklung des Eignungstests für Großvorhaben im Kulturbereich erfolgte in Anlehnung an den Leitfaden "Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten" der

Finanzministerkonferenz aus dem Jahr 2006. Insbesondere die Aufteilung in allgemeine, sektorenspezifische, modellspezifische und projektspezifische Kriterien wurde übernommen.

Bei den modellspezifischen Eignungskriterien erfolgt keine Betrachtung der steuerlichen Vor- und Nachteile, da durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz alle steuerlichen Nachteile der PPP-Realisierungsvariante gegenüber KBV ausgeräumt wurden. Eine Ausnahme bildet die Mehrwertsteuer, die bei der Übertragung von Dienstleistungen an den privaten Partner anfällt. Da die Mehrwertsteuer allerdings wieder an die öffentliche Hand zurückfließt und somit positive Auswirkungen auf die Sozialsysteme hat, ist dieses Kriterium für die Zwecke des Eignungstests steuerneutral zu werten. Eine steuerliche Betrachtung in quantitativer Hinsicht erfolgt in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

II. Vorgehensweise

1. Methodik

Der Eignungstest besteht zum einen aus den sogenannten Ausschlusskriterien, auch Ja/Nein-Kriterien genannt, sowie den Eignungskriterien. Um von einer PPP-Eignung ausgehen zu können, müssen zunächst alle Ausschlusskriterien positiv erfüllt sein. Ist dies der Fall, so werden daraufhin die Eignungskriterien anhand absoluter Zahlen abhängig von ihrer zuvor festgelegten Gewichtung bewertet. Wird neben der positiven Antwort auf alle Ausschlusskriterien ein bestimmter Schwellenwert bei den Eignungskriterien erreicht, so ist die PPP-Eignung des Vorhabens gegeben.

Basierend auf unseren weitreichenden Erfahrungen bei der Umsetzung von PPP-Projekten haben wir in einem ersten Schritt objektive Eignungskriterien aufgestellt und diese gewichtet. Für die einzelnen Kriterien haben wir, je nach Bedeutung für die PPP-Eignung, maximale Teilpunktzahlen vergeben. In der Summe ergibt sich eine maximale Gesamtpunktzahl von 1.000 Punkten. Der Eignungstest ist so strukturiert, dass beim Erreichen der Mindestpunktzahl von 700 Punkten von einer PPP-Eignung auszugehen ist. Grundlage für die Gewichtung und den Schwellenwert sind unsere fachlichen Einschätzungen und Erfahrungswerte aus bisher durchgeführten Projekten sowie die Orientierung an vorhandenen PPP-Eignungstests.

Im zweiten Schritt erfolgte die Anwendung des Tests auf das Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin. Das Vorhaben wurde bezüglich der einzelnen Kriterien analysiert.

Je nach Bewertung des Kriteriums wurden Punkte verteilt, die zwischen Null und der jeweiligen maximalen Teilpunktzahl liegen. Diese Punktevergabe erfolgte ebenfalls auf Basis unserer Erfahrungswerte. Zur Vorbereitung der Punktevergabe war teilweise die Mitwirkung des Auftraggebers erforderlich. In diesen Fällen haben wir die subjektive Einstellung zu verschiedenen Themen oder aber Einschätzung bezüglich unterschiedlicher Sachverhalte anhand eines Fragebogens abgefragt. Der von Seiten des BMVBS, der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, der Zentral- und Landesbibliothek Berlin und der Humboldt-Universität Berlin beantwortete Fragebogen wurde mit E-Mail vom 1. November an PwC zugeleitet. Die Antworten wurden zudem mit E-Mails vom 5. und 6. November präzisiert bzw. ergänzt. Andere Kriterien wurden mit Hilfe der auf Erfahrungswerten basierenden Einschätzung von PwC-Mitarbeitern analysiert.

2. PPP-unabhängige Projektvoraussetzungen

Es ist wichtig, dass die Frage der PPP-Eignung nicht mit der grundsätzlichen Frage zur Projekteignung vermengt wird. Der folgende Eignungstest bezieht sich ausschließlich auf PPP-spezifische Aspekte. Idealerweise sollten PPP-unabhängige Projektvoraussetzungen im Vorfeld geklärt werden. Um eine sachliche Diskussion in Bezug auf eine PPP-Eignung führen zu können, ist es erforderlich, dass diese und andere PPP-unabhängige Kriterien "vor die Klammer gezogen" werden.

Diese PPP-unabhängigen Aspekte betreffen insbesondere das Vorliegen einer projektkonformen politischen Beschlusslage. Sämtliche Entscheidungsträger sollten auf Grundlage eines einheitlichen Projektverständnisses die erforderlichen Beschlüsse zur Umsetzung des Vorhabens getroffen haben. Darüber hinaus sollte idealerweise auch bei Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse in Entscheidungsgremien die positive Beschlusslage Bestand haben und die Bereitschaft zur weiteren Fortführung gegeben sein.

Eine weitere PPP-unabhängige Voraussetzung ist die Frage der Finanzierbarkeit des Projekts. Ganz gleich, welche Realisierungsvariante für das Humboldt-Forum gewählt wird, ist es in jedem Falle erforderlich, dass die entsprechenden finanziellen Mittel vorhanden sind. Dieser Tatsache sollte zum einen durch eine realistische Kostenschätzung des Gesamtvorhabens, zum anderen durch eine adäquate Abbildung in den jeweiligen Haushalten Rechnung getragen werden.

III. Der PPP-Eignungstests für Großvorhaben im Kulturbereich

Unabhängig vom konkreten Vorhaben des Humboldt-Forums im Schlossareal Berlin haben wir in einem ersten Schritt einen auf den Vorgaben des Leitfadens der Finanzministerkonferenz aufbauenden speziellen Eignungstest für Großvorhaben im Kulturbereich entwickelt. Dieser wird im Folgenden erläutert.

1. Ausschlusskriterien

Die Ausschlusskriterien (Ja/Nein-Kriterien) beschreiben Rahmenbedingungen, Hindernisse und Restriktionen, welche im positiven Sinne erfüllt sein müssen, um von einer PPP-Eignung ausgehen zu können. Wird eine der Fragen mit "Nein" beantwortet, so ist der Test bereits an dieser Stelle abzubrechen, eine PPP-Eignung scheidet in einem solchen Fall aus. Werden alle Ausschlusskriterien mit "Ja" beantwortet, so kann in die Analyse der Eignungskriterien eingetreten werden.

a) Akzeptanz und generelle Bereitschaft des öffentlichen Auftraggebers in Bezug auf PPP

Um von einer PPP-Eignung ausgehen zu können, ist es erforderlich, dass der Auftraggeber die charakteristischen Merkmale einer PPP für das konkrete Vorhaben akzeptiert und generell bereit dazu ist, diese vertraglich umzusetzen. Dies bedeutet, dass der Auftraggeber bereit sein muss, die zu beschaffenden Leistungen funktional, also outputorientiert auszuschreiben, dass er den Lebenszyklusansatz unterstützt und darüber hinaus bereit ist, sich an einen privaten Partner langfristig vertraglich zu binden. Außerdem ist eine generelle Akzeptanz, Projektrisiken vertraglich zwischen öffentlichem und privatem Partner aufzuteilen, erforderlich. Das gleiche gilt für die Bereitschaft des Auftraggebers eine leistungsorientierte Anreizvergütung zu vereinbaren, also einen Entgeltmechanismus, der durch Bonus- bzw. Maluszahlungen geprägt ist.

b) Positive rechtliche Rahmenbedingungen

Darüber hinaus müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen die Realisierung einer PPP erlauben. Dies erfordert zunächst eine entsprechende politische Beschlusslage durch die entscheidungsrelevanten Gremien. Zudem dürfen keine anderweitigen langfristigen Verträge bestehen, die den Abschluss eines PPP-Vertrages konterkarieren würden.

Außerdem ist es für eine PPP-Eignung erforderlich, dass sich die öffentliche Hand auf eine Auftraggeberkonstruktion einigt. Im Kulturbereich besteht die Besonderheit, dass oftmals nicht nur ein einheitlicher Auftraggeber Leistungen beschafft und damit Vertragspartner des Privaten wird, sondern dass daneben eine ganze Reihe, möglicherweise sehr heterogener Nutzer des Kulturbauwerks, dem Privaten gegenüber treten. Letzterer wiederum bedarf eines einheitlichen Ansprechpartners auf Seiten des Auftraggebers. Es ist daher notwendig, dass sich die unterschiedlichen Interessenträger auf Seiten des Auftraggebers auf ein gemeinsames Auftreten innerhalb einer Organisationseinheit verständigen. Dies kann in Form einer Gesellschaft mit unterschiedlichen Gesellschaftern geschehen oder aber, sofern nur ein Interessenträger Vertragspartner des Privaten werden soll, durch entsprechende vertragliche Mitwirkungsrechte der Übrigen während der Vorbereitung und der Umsetzung der Partnerschaft. Wichtig für den Eignungstest ist lediglich, dass eine gemeinsame Lösung von Auftraggeber und Nutzern gefunden werden kann.

2. Eignungskriterien

Im Folgenden werden die Eignungskriterien dargestellt, die Bestandteil des PPP-Eignungstest für Großvorhaben im Kulturbereich sind. Darüber hinaus wird ihre jeweilige Gewichtung im Gesamtzusammenhang, also bezogen auf die Maximalpunktzahl von 1.000 in absoluten Zahlen angegeben. Um eine Einschätzung der Gewichtung der einzelnen Kriterien zu erleichtern, sind im Folgenden vorab einige Richtwerte und ihre hieraus abzuleitende Bedeutung für die PPP-Eignung von Großvorhaben im Kulturbereich aufgeführt:

20 Punkte - mittlere Bedeutung für die Eignungsfeststellung
80 Punkte - hohe Bedeutung für die Eignungsfeststellung
140 Punkte - sehr hohe Bedeutung für die Eignungsfeststellung
200 Punkte und mehr - wesentliche Bedeutung für die Eignungsfeststellung

a) Allgemeine Eignungskriterien

i. Investitionsvolumen

Generell kann man davon ausgehen, dass eine PPP-Eignung umso eher gegeben ist, je höher das Investitionsvolumen des Vorhabens ist. Da der Test für Großvorhaben im Kulturbereich konzipiert ist, würde hier erst für ein Investitionsvolumen ab 500 Mio. Euro

die maximale Punktzahl von 130 Punkten vergeben. Das bedeutet, dass pro 3,8 Mio. Euro Investition ein Punkt vergeben wird.

ii. Bewirtschaftete Fläche

Eine ähnliche Relation lässt sich über die bewirtschaftete Fläche herstellen, die eine Aussage darüber zulässt, in welchem Umfang Betreiberleistungen erforderlich werden. Pro 2.500 qm Bruttogrundfläche wird wiederum ein Punkt vergeben. Die maximale Punktzahl ergäbe sich bei einer Bruttogrundfläche von 100.000 qm, so dass hier bis zu 40 Punkte vergeben werden können.

iii. Intensität der Bereitschaft zur output-orientierten Leistungsbeschreibung

Ein wesentliches Kriterium ist die Intensität der Bereitschaft des Auftraggebers zur funktionalen, also output-orientierten Leistungsbeschreibung. Je mehr der Auftraggeber bereit ist, dem Privaten Entscheidungsspielraum zu überlassen, desto höher werden die Effizienzgewinne einer PPP-Variante ausfallen. Da es sich hierbei um ein essentielles Charakteristikum von PPP handelt, wird dieses Kriterium mit einer Maximalpunktzahl von 200 gewichtet.

iv. Marktbeschaffenheit

Ein Vorhaben ist umso eher PPP-geeignet, je größer die Nachfrage auf Seiten der Privaten ist, sich als Partner zu engagieren. Da es bei vorliegendem Test um Großvorhaben geht, ist eine begrenzte Nachfrage nicht unwahrscheinlich und im Rahmen des Eignungstests jeweils für den Einzelfall zu prognostizieren. Eine genaue Analyse der Marktbeschaffenheit kann indes nur mittels einer Marktansprache durchgeführt werden. Die maximal mögliche Punktzahl für dieses Kriterium beträgt 50.

v. Vorkenntnisse PPP bei Nutzern

Die Eignung eines Vorhabens als PPP-Projekt erhöht sich erfahrungsgemäß, wenn die vom Betrieb betroffenen Nutzer bereits Erfahrungen in anderen Projekten sammeln konnten. Das Kriterium ist mit maximal 10 Punkten gewichtet.

b) Sektorenspezifische Eignungskriterien

i. Sponsoring / Spendengelder

Im Kulturbereich stellen Spendengelder und Sponsoring oftmals einen wichtigen Finanzierungsbeitrag dar. Für die Eignung als PPP-Projekt ist daher zu überprüfen, ob diese Gelder auch im Falle einer PPP-Realisierung zur Verfügung stehen. Wenngleich die genauen Auswirkungen erst im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung analysiert werden können, so ist eine erste Aussage schon im Eignungstest zu treffen. Für das Kriterium können maximal 20 Punkte verteilt werden.

ii. Auswirkungen auf den kulturellen Verwendungszweck

Die Gewinnerzielungsabsicht des Privaten steht per se in einem gewissen Gegensatz zum kulturellen Verwendungszweck. Die Erhöhung der Gewinnmarge ist ein Ziel, dessen sich aus ökonomischen Gründen grundsätzlich alle anderen Ziele unterzuordnen haben. Die PPP-Eignung erhöht sich, wenn der Zielkonflikt zwischen Kunst und "Kommerz" gelöst werden kann. Das Kriterium wird mit maximal 20 Punkten gewichtet.

iii. Öffentliche Akzeptanz für PPP bzgl. des konkreten Vorhabens

Die PPP-Eignung erhöht sich, wenn in der öffentlichen Meinungsbildung von einer Akzeptanz für die Umsetzung als PPP ausgegangen werden kann. Dieses Kriterium hat im Kulturbereich besondere Bedeutung, da das Objekt in aller Regel der Allgemeinheit zugänglich ist und damit eine erhöhte Aufmerksamkeit genießt. Auch hier können maximal 20 Punkte vergeben werden.

c) Modellspezifische Eignungskriterien

i. Fördermittelfähigkeit

Ein weiterer Aspekt, der in aller Regel mit dem gewählten PPP-Modell in Zusammenhang steht, ist die Erhaltung der Fördermittelfähigkeit. Wenngleich auch hier endgültige Aussagen erst in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemacht werden können, so ist schon die PPP-Eignung beeinträchtigt, falls Fördermittel über PPP nicht generiert wer-

den können, die konventionell zur Verfügung stünden. Das Kriterium wird mit 50 Punkten gewichtet.

ii. Beteiligung an der Projektgesellschaft

Die Eignung als PPP-Projekt realisiert zu werden, erhöht sich zudem, wenn der Auftraggeber darauf verzichtet, sich an einer zu gründenden Projektgesellschaft zu beteiligen. Eine rein private Projektgesellschaft hat den Vorteil, weniger Schnittstellen aufzuweisen und damit effizientere Entscheidungswege gehen zu können. Bei Verzicht auf eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung werden die Belange des Auftraggebers vertragsrechtlich gesichert. Das Kriterium wird mit 10 Punkten gewichtet.

iii. Praxiserfahrung Modell

Die PPP-Eignung erhöht sich, wenn der Realisierung als PPP in Hinblick auf das Grundstückseigentum und die Vereinbarung zur Nutzungsüberlassung ein Modell zu Grunde liegt, welches in Deutschland bereits anderweitig in der Praxis erprobt worden ist. Für dieses Kriterium sind maximal 10 Punkte zu vergeben.

d) Projektspezifische Eignungskriterien

i. Bereitschaft zur Übertragung von Dienstleistungen

Je mehr Dienstleistungen auf einen privaten Partner übertragen werden können, desto höher ist im Allgemeinen die PPP-Eignung des Projekts. Im Kulturbereich lässt sich eine Unterscheidung zwischen gebäudebezogenen Dienstleistungen (z.B. Instandhaltung, Betrieb, Ver- und Entsorgung, Reinigung und Pflege) und dem Kultur- und Veranstaltungsmanagement (z.B. Marketing, Technik, Ausstellungsmanagement, Eventmanagement) treffen. Dieses Kriterium ist für die Einschätzung der PPP-Eignung als besonders wesentlich einzustufen, weshalb eine Gewichtung von 250 Punkten angenommen wird.

ii. Planerischer Gestaltungsanspruch der öffentlichen Hand

Die Einbindung eines privaten Partners im Rahmen einer PPP wird umso leichter, je mehr Spielraum diesem schon in der Planungsphase eingeräumt wird. Je mehr Geltungsanspruch hingegen die öffentliche Hand beansprucht, umso schwieriger wird es

für den Privaten, Effizienzpotentiale in der Bau- und vor allem der Betriebsphase zu realisieren. Das Kriterium wird mit maximal 120 Punkten gewichtet.

iii. Drittnutzung

Aus Finanzierungsgründen werden besonders bei Großvorhaben im Kulturbereich oftmals Modelle in Erwägung gezogen, nach denen neben den öffentlichen Nutzern, für Teile des Gebäudes rein privatwirtschaftliche Nutzungen vorgesehen sind. Dies erschwert die PPP-Eignung, da der Private eine weitere Schnittstelle bewältigen und zusätzliche Bedürfnislagen in der Umsetzungsphase berücksichtigen muss. Darüber hinaus hat der private Partner das Vermietungsrisiko zu tragen, welches beispielsweise bei einer Insolvenz des Drittnutzers zu Tage tritt. Die PPP-Eignung wird zusätzlich erschwert, wenn der private Drittnutzer besonders spezifische Anforderungen aufweist. Für das Kriterium können maximal 40 Punkte vergeben werden.

iv. Nutzungsänderungen während der Vertragslaufzeit

Für die PPP-Eignung eines Vorhabens ist es förderlich, wenn die Nutzungen des Gebäudes über den gesamten Vertragszeitraum konstant bleiben und keine wesentlichen Veränderungen auf Seiten der Nutzer eintreten, da dies langfristige vertragliche Regelungen erheblich erschweren kann. Das Kriterium wird mit 30 Punkten gewichtet.

3. Einordnung der Punktsumme

Die maximal erreichbare Summe für die Eignungskriterien beträgt demnach 1.000 Punkte. Um von einer PPP-Eignung auszugehen, sind mindestens 700 Punkte für das konkrete Vorhaben notwendig.[1] Dieser Schwellenwert, der sich aus den Erfahrungen aus unterschiedlichen PPP-Projekten ergibt, stellt einen Mindestwert dar; liegt die erreichte Punktzahl unterhalb dieses Werts, so ist eine PPP-Eignung eindeutig zu verneinen.

Für die allgemeinen Kriterien (i. bis v.) werden insgesamt 43%, für die sektorenspezifischen Kriterien (vi. bis viii.) insgesamt 6%, für die modellspezifischen Kriterien (ix. bis

[1] Der Leitfaden "PPP im Öffentlichen Hochbau; Erste Schritte; Der PPP- Eignungstest", herausgegeben von der NRW Taskforce PPP (Oktober 2004) stellt als Schwellenwert für eine PPP-Eignung auf 70 von maximal 100 Punkten ab.

xi.) insgesamt 7% und für die projektspezifischen Kriterien (xii. bis xv.) insgesamt 44% vergeben.

Es ist offensichtlich, dass sowohl die Gewichtung der einzelnen Kriterien und die Festsetzung des Schwellenwertes als auch die Vergabe der Teilpunkte anhand der tatsächlichen Antworten keine mathematisch eindeutige Grundlage haben. Der Eignungstest ist vielmehr ein Versuch, ein konkretes Vorhaben objektiv auf Basis von Erfahrungswerten und empirischen Befunden zu bewerten.

IV. PPP-Eignung des Humboldt-Forums im Schlossareal Berlin

Die Durchführung des PPP-Eignungstest für Großvorhaben im Kulturbereich für das Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin basiert zum einen auf den Antworten, die PwC von Seiten des BMVBS sowie der Nutzer erhalten hat. Zum anderen sind die projektspezifischen Erfahrungen und Markteinschätzungen von PwC Grundlage der Analyse. Die Vergabe der Teilpunkte zu den einzelnen Kriterien als Bewertung der Antworten erfolgte ebenfalls durch PwC.

1. Ausschlusskriterien

a) Akzeptanz und generelle Bereitschaft des öffentlichen Auftraggebers in Bezug auf PPP

Das BMVBS akzeptiert die charakteristischen Merkmale einer PPP für das Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin und ist generell bereit dazu, diese vertraglich umzusetzen. Sowohl einer funktionalen Leistungsbeschreibung, dem Lebenszyklusansatz und einer langfristigen vertraglichen Bindung wurde generell zugestimmt, als auch einer Aufteilung von spezifischen Projektrisiken zwischen Auftraggeber und einem privaten Partner. Darüber hinaus fand auch eine leistungsorientierte Anreizvergütung, also die Vereinbarung von Bonus- bzw. Maluszahlungen allgemein Akzeptanz auf Seiten des Auftraggebers. Das Kriterium konnte daher positiv beantwortet werden.

b) Positive rechtliche Rahmenbedingungen

Die gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben generell die Realisierung einer PPP. Insbesondere ist mit den Beschlüssen des Bundestags zum Humboldt-Forum auch die Prüfung alternativer Finanzierungsmodelle verbunden, so dass von einer generell PPP-geeigneten politischen Beschlusslage auszugehen ist. Anderweitige

langfristige Verträge, die den Abschluss eines PPP-Vertrages behindern würden, sind nicht ersichtlich.

Nach Auskunft des BMVBS sind für die Zusammensetzung des Auftraggebers im Rahmen einer PPP grundsätzlich alle möglichen Varianten denkbar. Es wird davon ausgegangen, dass eine gemeinsame Lösung von Auftraggeber und Nutzern bezüglich einer Organisationseinheit gefunden wird, so dass auch dieses Ausschlusskriterium positiv bewertet werden kann.

Die Ausschlusskriterien sind somit allesamt positiv bewertet worden, so dass eine Wertung anhand der Eignungskriterien vorgenommen werden kann.

2. Eignungskriterien

a) Allgemeine Eignungskriterien

i. Investitionsvolumen

Für das Humboldt-Forum geht man derzeit von einer Investitionssumme von 480 Mio. Euro aus. Das ergibt für den Eignungstest eine Punktzahl von 126 von 130 möglichen Punkten.

ii. Bewirtschaftete Fläche

Für das Humboldt-Forum wird von einer Bruttogrundfläche von 80.000 qm ausgegangen. Dies führt zu einer Bewertung von 32 von 40 möglichen Punkten.

iii. Intensität der Bereitschaft zur output-orientierten Leistungsbeschreibung

Aufgrund der durch den Bundestag vorgegebenen Beschlusslage, die für das Humboldt-Forum unter anderem einen Architektenwettbewerb vorsieht, ist die Intensität der Bereitschaft zur funktionalen, also output-orientierten Leistungsbeschreibung als sehr gering zu bewerten. Dies liegt zunächst an der durch den historischen Kontext vorgegebenen Außenfassade des Schlosses. In diesem Bereich besteht nahezu kein Spielraum für den privaten Partner, eigene Umsetzungsideen zu verwirklichen. Darüber hinaus sollen auch im Innenbereich des Schlosses die Vorgaben von Seiten des Auftraggebers detailliert gestellt werden. Das Ergebnis des Realisierungswettbewerbs legt nicht nur die bauliche Struktur des Hauses fest, sondern auch die Materialien der Ober-

flächen. Dies ist nach Aussage des BMVBS für die Akzeptanz des Gebäudes von entscheidender Bedeutung, so dass der Auftraggeber auf von ihm definierte Qualitäten nicht verzichten will.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass sich der Einfluss eines privaten Partners im Wesentlichen auf Fragen des Facility Managements beschränkt. Die für PPP-Projekte wesentliche Kombination von Einwirkungen auf den Bau und den Betrieb durch ein und denselben Privaten ist damit nahezu ausgeschlossen. Von den möglichen 200 Punkten können deshalb hier nur 40 Punkte vergeben werden.

iv. Marktbeschaffenheit

Nach Markteinschätzung von PwC kann davon ausgegangen werden, dass bei Ausschreibung des Humboldt-Forums als PPP-Projekt mit einer ausreichenden Nachfrage zu rechnen ist. Indes dürfte aufgrund des hohen Investitionsvolumens keine Wettbewerbssituation vorhanden sein, welche mit herkömmlichen PPP-Projekten vergleichbar wäre. Da für die Finanzierung des Projekts eine beträchtliche Eigenkapitalausstattung auf Seiten des Privaten erforderlich sein wird, können sich zahlreiche kleine und mittlere Unternehmen zumindest nicht selbständig an einer Ausschreibung beteiligen. Mögliche Konsortialverbindungen verringern die Zahl der Nachfrager ebenfalls. Aus Sicht von PwC ist daher nicht mit mehr als drei Bietern zu rechnen. Von den maximal möglichen 50 Punkten wird dieses Kriterium daher mit 35 Punkten bewertet.

v. Vorkenntnisse PPP bei Nutzern

Nach Aussage der zukünftigen Nutzer des Humboldt-Forums bestehen keine praktischen Vorkenntnisse in Bezug auf echte PPP-Projekte. Erfahrungen mit dem Outsourcing von Leistungen sind aufgrund der nicht unerheblichen Unterschiede zu PPP in diesem Zusammenhang nicht ausreichend. Für das Kriterium werden daher 0 von 10 möglichen Punkten vergeben.

b) Sektorenspezifische Eignungskriterien

i. Sponsoring / Spendengelder

Nach Angabe des BMVBS und der zukünftigen Nutzer werden für den Bau Spendengelder in Höhe von bis zu 80 Mio. Euro erwartet. Diesbezüglich rechnet man mit keinerlei Veränderung für den Fall, dass das Vorhaben als PPP realisiert wird. Für den Betrieb hingegen geht die Mehrzahl der Befragten davon aus, dass es im Falle einer PPP-

Realisierung zu Einschränkungen hinsichtlich der Bereitschaft zu Spenden und vor allem Sponsoring kommen wird. Von den maximal 20 möglichen Punkten können somit hier 10 Punkte vergeben werden.

ii. Auswirkungen auf den kulturellen Verwendungszweck

Die Gewinnerzielungsabsicht des Privaten steht in einem deutlichen Gegensatz zum kulturellen Verwendungszweck des Humboldt-Forums im Schlossareal Berlin. Das Forum soll als "geistige Mitte der Nation" ein Ort des kulturellen Austauschs und der Völkerverständigung sein, der unterschiedlichen kulturgeprägten Vorhaben Raum bieten soll. Dieses Ziel kann zwar durch eine entsprechende Ausgestaltung der PPP-Verträge gewährleistet werden, indem sämtliche Entscheidungen bezüglich des kulturellen Angebots dem Auftraggeber zugesichert werden. Dennoch wird der private Partner versuchen, im Rahmen der ihm verbleibenden Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen, um die Kosten zu senken und seine Gewinnmarge zu erhöhen. Da ihm der Betrieb und Teile des Veranstaltungs- und Ausstellungsmanagements übertragen werden würden, hätte er die Möglichkeit, an den Schnittstellen zu Gunsten der Gewinnerzielung zumindest teilweise einzuwirken. Von den maximal möglichen 20 Punkten werden hier deshalb 10 Punkte vergeben.

iii. Öffentliche Akzeptanz für PPP bzgl. des konkreten Vorhabens

Nach Aussage des BMVBS führten überwiegend kritische Beiträge der Medien zu einer mehrheitlichen Ablehnung einer PPP-Realisierung des Humboldt-Forums im Schlossareal Berlin. Im Ergebnis der zu dem Projekt öffentlich ausgetragenen Diskussion konnte die weit verbreitete Skepsis gegenüber dem Engagement privater Investoren nicht abgebaut werden. Mithin sind in Bezug auf dieses Kriterium 0 von 20 möglichen Punkten zu vergeben.

c) Modellspezifische Eignungskriterien

i. Fördermittelfähigkeit

Da für das Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin keine Fördermittel beantragt werden, liegt bei einer möglichen PPP-Realisierung keine Beeinträchtigung der Förderfähigkeit im Vergleich zur konventionellen Variante vor. Somit kann hier die maximale Punktzahl von 50 Punkten vergeben werden.

ii. Beteiligung an der Projektgesellschaft

Nach Auskunft des BMVBS wird sich der Bund voraussichtlich nicht an der Projektgesellschaft beteiligen. Es könnte somit eine rein private Projektgesellschaft gegründet werden, was die PPP-Eignung aus den genannten Gründen erhöht. Das Kriterium erhält daher die maximal möglichen 10 Punkte.

iii. Praxiserfahrung Modell

Die Gespräche mit dem BMVBS hinsichtlich des Grundstückseigentums und einer möglichen Nutzungsüberlassung haben ergeben, dass für eine mögliche PPP-Realisierung das Eigentum am Grundstück sowie des zu errichtenden Schlosses auf Seiten des Auftraggebers bzw. des Landes Berlin verbleiben wird und keine Eigentumsübertragung auf den Privaten vorgesehen ist. Damit könnte das sog. Inhabermodell für das Vorhaben Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin zur Anwendung gelangen, welches das mit Abstand am häufigsten in Deutschland praktizierte PPP-Modell ist. Für dieses Kriterium sind daher ebenfalls die maximal möglichen 10 Punkte zu vergeben.

d) Projektspezifische Eignungskriterien

i. Bereitschaft zur Übertragung von Dienstleistungen

Als Antwort auf die Frage, welche Dienstleistungen auf einen privaten Partner übertragen werden könnten, wurde von den zukünftigen Nutzern der Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK), der Zentral- und Landesbibliothek Berlin (ZLB) und der Humboldt-Universität (HU) die folgende Tabelle ausgefüllt (ein Kreuz signalisiert grundsätzliche Bereitschaft, diese Dienstleistung auf den Privaten zu übertragen):

Dienstleistungen Gebäude:	**SPK**	**ZLB**	**HU**
1. Instandhaltung	x	x	x
2. Gebäudebetrieb	x	x	x
3. Ver-und Entsorgung	x	x	x
4. Reinigung und Pflege	x	x	x
5. Kontroll-und Sicherheitsdienste	x	x	x
6. Kantinenbetrieb & Retail	x	x	x
Dienstleistungen Kultur/Veranstaltungsbetrieb:			
7. Marketing & Kommunikation	x		
8. Technik & Sonderausstattung (Ausstellungsbetrieb)	x	x	x
9. Ausstellungsmanagement	x		
10. Eventmanagement (Planung, Vermietung, Catering)	x	x	x

Hierbei wurde betont, dass die meisten Dienstleistungen relativ dezidierte nutzerseitige Vorgaben mit sich bringen, die darüber hinaus auch ständig angepasst werden müssen. Das BMVBS hat diesbezüglich ergänzt, dass es als Auftraggeber einer möglichen PPP ebenfalls grundsätzlich bereit ist, die in der Tabelle benannten Dienstleistungen auf einen Privaten zu übertragen. Diese auch von Nutzerseite sehr weitgehende Bereitschaft zur Dienstleistungsübertragung wird mit 230 von 250 möglichen Punkten bewertet.

ii. Planerischer Gestaltungsanspruch der öffentlichen Hand

Der international offene Realisierungswettbewerb zum Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin ist wesentlicher Bestandteil der Bundestagsbeschlüsse und ist von der Bundesregierung verbindlich umzusetzen. Daher wird ein privater Partner keinen Einfluss auf die Grundlagenermittlung, die Vorplanung und die Entwurfsplanung der Leistungsphasen 1 bis 3 nach HOAI haben. Allerdings kann nach Aussage des BMVBS der Private die Leistungsphase 5 nach HOAI übernehmen. Gemäß § 15 HOAI hat diese Leistungsphase einen vergleichbaren Leistungsumfang zu den Leistungsphasen 1 bis 3. Daher werden hier 60 von den maximal erreichbaren 120 Punkten vergeben.

iii. Drittnutzung

In Hinblick auf die rein private Drittnutzung eines abgegrenzten Areals innerhalb des Humboldt-Forums sind nach Auskunft des BMVBS zwei Varianten denkbar. In der ersten Variante entfällt eine Drittnutzung vollkommen. Für diesen Fall erhöht sich die PPP-Eignung, so dass die maximale Punktzahl von 40 Punkten vergeben werden kann. Die

andere Variante geht von einer Drittnutzung aus. In diesem Falle sind allerdings ganz besondere Anforderungen an eine solche Drittnutzung zu stellen. Der primäre Zweck des Humboldt-Forums dürfte in keiner Weise durch die Art de Drittnutzung beeinträchtigt werden. Unter anderem dürften die Nutzungen inhaltlich und zeitlich nicht in Konkurrenz zu den Angeboten der primären Nutzer treten oder aber diese Angebote überlagern. Diese von den Primärnutzern vorgetragenen Einschränkungen, erhöhen die Komplexität der Einbindung von Dritten für den privaten Partner erheblich. Von den 40 möglichen Punkten werden daher für diese Variante 0 Punkte vergeben.

iv. Nutzungsänderungen während der Vertragslaufzeit

Für das Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin ist über den gesamten möglichen PPP-Vertragszeitraum von 20 bis 30 Jahren keine Nutzungsänderung zu erwarten. Die Änderung von Ausstellungen oder das Auswechseln von Exponaten ist nicht als Nutzungsänderung zu verstehen, sondern als bloße Betriebsmodifizierung, die keinerlei negative Auswirkungen auf die Leistungserbringung durch einen privaten Partner nach sich zieht. Eine Änderung in der Nutzerstruktur wird darüber hinaus nicht erwartet. Folglich wird dieses Kriterium mit der Maximalpunktzahl von 30 Punkten bewertet.

3. Ergebnis

Das Humboldt-Forum im Schlossareal Berlin hat alle Ausschlusskriterien des PPP-Eignungstests für Großvorhaben im Kulturbereich erfüllt. In Hinblick auf die Eignungskriterien wird das Vorhaben insgesamt mit 683 (Variante ohne Drittnutzung) bzw. 643 Punkten (Variante mit Drittnutzung) von maximal 1000 erreichbaren Punkten bewertet. Damit liegt es in beiden Varianten unter dem Mindestwert von 700 Punkten, so dass eine PPP-Eignung eindeutig nicht gegeben ist.

Entscheidend für dieses Ergebnis sind vor allem die bestehenden Rahmenbedingungen und Anforderungen, nach denen die baulichen Spezifikationen des Schlosses detailliert definiert werden. Der in diesem Zusammenhang ausgeschriebene Architektenwettbewerb gibt somit sowohl die Außenfassade als auch die Raumaufteilung in Inneren und die verwendeten Materialien vor. Im Baubereich ist daher eine output-orientierte, also funktionale Leistungsbeschreibung nicht möglich. Ein potentieller PPP-Partner hätte mithin kaum noch eigenen Entscheidungsspielraum in diesem Bereich, so dass das wesentliche Effizienzpotential einer PPP, welches aus der Kombination der Verantwortlichkeiten für Bau und Betrieb herrührt, nicht gegeben ist. Eine ähnliche Ursache hat

auch die negative Bewertung des Kriteriums "Gestaltungsanspruch der öffentlichen Hand". Der beschlossene Architektenwettbewerb reduziert die Einflussmöglichkeiten des privaten Partners auf die Planungsleistungen, was ebenfalls zu deutlichen Effizienzeinbußen der PPP-Variante führen wird und deshalb die PPP-Eignung beeinträchtigt.

Andere Gesichtspunkte des Vorhabens, die sich auf die PPP-Eignung negativ auswirken (mangelnde PPP-Vorkenntnisse bei den Nutzern, eingeschränktes Sponsoring, Zielkonflikt Kunst und "Kommerz" und die eingeschränkte Akzeptanz in der Öffentlichkeit), sind von ihrer Bedeutung im Rahmen der Gesamtgewichtung erheblich weniger gravierend.

Auffällig sind die eindeutig positiven Bewertungen für das hohe Investitionsvolumen sowie die modellspezifischen Eignungskriterien. Ein mögliches Inhabermodell ohne Beteiligung des Bundes an der Projektgesellschaft erreicht hinsichtlich aller modellspezifischen Kriterien die jeweils maximale Punktzahl. Positiver Einflussfaktor für eine PPP-Eignung ist zudem die sehr weitgehende Bereitschaft des Auftraggebers als auch der zukünftigen Nutzer, Dienstleistungen auf einen Privaten zu übertragen.

Dennoch können diese eindeutig für eine PPP-Eignung sprechenden Teilbewertungen nicht die genannten negativen Faktoren ausgleichen. Im Ergebnis ist sowohl mit als auch ohne Drittnutzung eine PPP-Eignung des Humboldt-Forums im Schlossareal Berlin unter den vorliegenden Rahmenbedingungen eindeutig abzulehnen.

Prof. Dr. Martin Weber Burkhard Landré
Rechtsanwalt Rechtsanwalt



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333